



ПОЛНОМОЧИЯ МИНИСТЕРСТВА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ, СТРОИТЕЛЬСТВА И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА УКРАИНЫ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА С УЧЕТОМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

Ольга СТУКАЛЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и хозяйственного права Одесского национального университета имени И.И. Мечникова

Summary

The article presents the analysis of peculiarities of realization of powers of the Ministry of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine in the sphere of construction activities. These characteristics are caused by contemporary changes in the legal, government systems, modification of the state's role in regulating construction activities under the influence of decentralization of power. However, the author proves that such a complex and crucial step as decentralization, should be moderate and balanced, because it entails a lot of factors that will require adequate and timely correlation from the authorities. To operate the list of the main functions of the Ministry of regional development in the field of construction, in connection with the need of revision of the system of territorial organization of power, which now becomes ineffective. The peculiarities of display of some functions of this body. Focuses on the consecration of new forms of activities of the Ministry of regional development in the field of construction activities, allowing Ukraine.

Key words: construction industry, Ministry of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine, decentralization, authorities.

Аннотация

В статье представлен анализ особенностей реализации полномочий Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины в сфере строительной деятельности. Такие особенности обусловлены современными изменениями правовой, государственной систем, видоизменением роли государства в регулировании строительной деятельности под воздействием децентрализации власти. Вместе с тем автор обосновывает, что такой сложный и ответственный шаг, как децентрализация, должен быть умеренным и взвешенным, поскольку влечет за собой множество факторов, которые потребуют адекватной и своевременной корреляции со стороны органов власти. Приводится перечень основных функций Минрегионов в сфере строительства, в связи с необходимостью пересмотра системы территориальной организации власти, которая сегодня становится неэффективной. Раскрываются особенности проявления некоторых функций этого органа. Уделяется внимание освещению новых форм деятельности Минрегионов в сфере строительной деятельности.

Ключевые слова: строительная отрасль, Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, децентрализация, органы власти.

Постановка проблемы. Отсутствие комплексного, научного понимания влияния децентрализации власти вообще и в сфере строительства в частности приводит к неадекватному отражению содержания трансформационных процессов, необоснованным выводам перспектив их развития. Необходимо учитывать наработки научных исследований, которые показывают, что усиление стихийного развития рыночного механизма хозяйствования обуславливает минимизацию роли государства и его органов в экономической системе; существует необходимость формирования сбалансированной законодательной базы, необходимость сохранять основы правовой и государственной системы для обеспечения и защиты собственных интересов.

Поэтому возникла ситуация, при которой нужно выработать эффективный правовой механизм управления сферой строительной деятельности. Важным элементом этого механизма является

компетенция соответствующих органов власти вообще и Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины в сфере строительной деятельности (далее – Минрегион) в частности. Данное министерство занимает центральное место в административно-правовом регулировании строительной деятельности, являясь органом специальной компетенции.

Актуальность темы исследования обуславливается новейшими тенденциями правового регулирования сферы строительной деятельности, анализ которых комплексно не осуществляется на уровне научных исследований. А это предопределяет необходимость пересмотра административно-правового статуса Минрегионов. Данное министерство отвечает за ключевые реформы в стране, такие как: децентрализация; реформы в сфере энергоэффективности и энергосбережения. Конечно, ключевой реформой является

децентрализация. Она охватывает, минимум, 22 направления и 22 министерства и ведомства, которые вовлечены в эту реформу. Однако комплексное исследование административно-правового статуса Минрегионов отсутствует.

Состояние исследования. Вопрос децентрализации публичной власти стал предметом исследований как отечественных ученых, таких как А. Батанов, М. Баймуратов, Т. Безверхнюк, С. Варналий, И. Грицяк, М. Долишний, В. Кампо, В. Керецман, А. Клиненко, И. Колиушко, В. Копиленко, В. Кравченко, А. Лелеченко, С. Максименко, П. Мартыненко, Ю. Наврузов, Н. Нижний, Н. Плахотнюк, О. Приешкина, С. Романюк, М. Харитончук и др., так и зарубежных: Т. Вюртенбергер, М. Китинг, С. Липсет, М. Портер, В. Роккан, П. Сегвари, Е. Томпсон и т.д. Но на основании анализа научной литературы можно отметить, что комплексное научное исследование в сфере строительной деятельности от-



сутствует, и на уровне научного исследования рассматривались лишь отдельные проблемы регулирования административно-правового статуса Минрегионов Украины. Эти исследования носят фрагментарный характер, несмотря на практический интерес к вопросу, связанному с механизмом правового регулирования строительной сферы. Сложность и противоречивость влияния децентрализации на механизмы регулирования строительной деятельностью обуславливают проведение подобного исследования.

Целью и задачей статьи является анализ трансформации правовых механизмов регулирования отношений в сфере строительной деятельности, новейших правовых норм, используемых при регулировании этих отношений и их влияние на юридическую сущность этих отношений, а также выявление новых тенденций и особенностей их проявления.

Изложение основного материала. Такой сложный и ответственный шаг, как децентрализация, должен быть умеренным и взвешенным, поскольку влечет за собой множество факторов, которые потребуют адекватной и своевременной корреляции со стороны власти. Каждое действие должно быть постепенным и плановым. Важная роль Минрегионов Украины в осуществлении административной реформы по децентрализации полномочий в области строительства заключается в передаче его полномочий в сфере архитектурно-строительного контроля и градостроительной деятельности органам местного самоуправления и местным органам исполнительной власти. Так, в Законе Украины «О внесении изменений к некоторым законодательным актам Украины относительно децентрализации полномочий в сфере архитектурно-строительного контроля и усовершенствования градостроительного законодательства» [1], кроме передачи им функций и части полномочий по осуществлению госархстройконтроля от Государственной инспекции архитектурно-строительного контроля Украины, предусмотрена передача полномочий местным органам власти прав по оформлению документов на подготовительные работы, начало строительства и ввод объектов в экс-

плуатацию. Это, по нашему мнению, является позитивным шагом на пути приближения административных услуг к гражданам, снижения стоимости жилья, улучшения инвестиционной привлекательности проектов в сфере строительства, повышения ответственности органов местного самоуправления за собственные решения, привлечения общественности к осуществлению контроля над застройками, борьбы с коррупцией в разрешительных и согласительных процедурах (так, в Законе определен исчерпывающий перечень причин для отказа в регистрации деклараций, что делает невозможным отказ по формальным причинам).

Однако на сегодня актуальными остаются следующие вопросы: 1) обеспечение населенных пунктов градостроительной документацией или ее обновления. Так, по состоянию на 01 октября 2015 года из 1030 населенных пунктов Кировоградской области 706 обеспечены градостроительной документацией (68,5%); все города областного (4) и районного значения (8) обеспечены генеральными планами, все районы (21) снабжены схемами планирования территорий районов, но большинство из них нуждается в обновлении [2]; 2) формирование нормативной базы, интегрированной с нормами законодательства ЕС в основных требованиях к зданиям и сооружениям, упрощение условий для размещения на рынке строительных изделий [3]. С этой целью Минрегионом, в соответствии с Регламентом ЕС № 305/2011 Европейского Парламента и Совета от 9 марта 2011 г. [4], вступившим в силу с 2013 года, разработан проект Закона Украины «О гармонизации с нормами законодательства Европейского Союза основных требований к зданиям и сооружениям, а также упрощении условий для размещения на рынке строительных изделий». Этот нормативный акт направлен на обеспечение безопасности зданий и сооружений; внедрение декларирования строительных изделий и совершенствование процесса получения технических свидетельств; создание условий добросовестной конкуренции на рынке строительных изделий; устранение технических барьеров в торговле. Согласно разработанному Министерством ре-

гионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Плану имплементации актов законодательства ЕС по вопросам технического регулирования в строительстве [5] на сегодня осуществляется работа по имплементации Регламента № 1062/2013 от 30 октября 2013 г. [6], что определит возможность унификации документации, которая предоставляется по результатам осуществления процедур оценки соответствия. Как отмечается в Плате, это требует принятия Закона о техническом регламенте относительно размещения на рынке строительных изделий, в котором будут учтены требования Регламента 1062/2013 относительно формы технического свидетельства. Кроме того, запланированная имплементация Декларированного Регламента Комиссии (ЕС) № 157/2014 от 30 октября 2013 г. [7] обеспечит возможность широкому кругу потребителей получать достоверную информацию о строительных изделиях, размещенных на рынке.

Одним из основных направлений деятельности Минрегиона Украины является работа по дальнейшему развитию дерегуляции в строительной отрасли и возможности передачи полномочий от Минрегиона к саморегулируемым организациям [8]. Первые шаги уже сделаны. На сегодня в Украине созданы три Всеукраинские общественные организации, на которые возлагаются полномочия, ранее принадлежавшие Минрегиону Украины.

К этим саморегулируемым организациям относятся: Всеукраинская общественная организация «Гильдия проектировщиков в строительстве» [8]; Всеукраинская общественная организация «Ассоциация экспертов строительной отрасли» [9], [10]; Всеукраинская общественная организация «Гильдия инженеров технического надзора за строительством объектов архитектуры» [11]. Создание таких организаций в Украине является позитивным и очень актуальным шагом на пути к децентрализации власти. Учитывая важность этой деятельности, мы поддерживаем тех ученых, которые акцентируют необходимость принятия специального Закона Украины «О самоуправляющихся организациях», поскольку отраслевые нормативно-правовые акты не могут полностью



охватить все вопросы, связанные с их деятельностью. Так, Закон Украины «Об архитектурной деятельности» [12] не содержит, например, принципов деятельности этих организаций, их функций и т.д., хотя в научной литературе такие наработки уже давно существуют. Саморегулируемые организации для национального правового пространства – новое правовое явление, а потому требует научного осмысления. В Украине саморегулируемые организации создаются с целью повышения качества и надежности строительной продукции, а также ослабления уровня государственного регулирования в этой сфере за счет делегирования определенных полномочий государственными органами негосударственным организациям [13].

Вне всякого сомнения, остается необходимость обеспечить баланс между интересами государства, интересами органов местного самоуправления и населения. Поэтому важным направлением в регуляторной деятельности Минрегионов остается пересмотр принятых регуляторных актов с целью приведения их в соответствие с требованиями действующего законодательства и принципами государственной регуляторной политики, о чем свидетельствует, например, подготовка и принятие Закона Украины от 9 апреля 2015 № 320-VIII «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по децентрализации полномочий в сфере архитектурно-строительного контроля и совершенствованию градостроительного законодательства» [1], принятие приказа Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины и Министерства энергетики и угольной промышленности Украины от 14 июля 2014 № 193 / 507 «О признании утратившим силу приказа Государственного комитета строительства, архитектуры и жилищной политики Украины и Государственного комитета Украины по надзору за охраной труда от 27 ноября 1997 года № 32/288» [14], приказа Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины от 24 апреля 2015 № 79 «Об утверждении Порядка принятия в эксплуатацию и проведения технического обследо-

вания индивидуальных (усадебных) жилых домов, садовых, дачных домов, хозяйственных (приусадебных) зданий и сооружений, общественных домов и сооружений и сооружений сельскохозяйственного назначения I и II категорий сложности, построенных без разрешения на выполнение строительных работ» [15] и т.п.

С принятием Закона Украины «О внесении изменений в статью 34 Закона Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» [16] необходимость соблюдения требований и принципов государственной регуляторной политики при подготовке проектов регуляторных актов стало обязательным и для органов местного самоуправления. Соответственно, требуется активизация работы по обеспечению соблюдения требований государственной регуляторной политики и органами местного самоуправления.

Повышению качественного уровня требований этого Закона должно способствовать: неукоснительное соблюдение органами исполнительной власти и местного самоуправления требований Закона Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» [17]; введение обязательности осуществления регуляторными органами «cost-benefit analysis» (оценки затрат и экономических выгод) при введении государственного регулирования хозяйственной деятельности; активизация работы по проведению регуляторными органами консультаций с бизнес-структурами на этапе разработки проектов регуляторных актов на момент их обнародования; проведение инвентаризации (оперативного просмотра), особенно регуляторных актов местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; неукоснительное соблюдение органами исполнительной власти Методики отслеживания результативности регуляторного акта при осуществлении мероприятий по отслеживанию результативности действия регуляторных актов [18].

Выводы. Минрегионы Украины играют важную роль в проведении административной реформы по децентрализации полномочий в области строительства, которая заключается

в передаче полномочий этого министерства в сфере архитектурно-строительного контроля и градостроительной деятельности органам местного самоуправления и местным органам исполнительной власти, а также саморегулируемым организациям.

Учитывая сложный и противоречивый характер проводимых реформ, формирования их новых аспектов, логично предположить, что появятся новые проблемы и откроются новые перспективы развития, а для этого необходимо провести комплексные научные исследования полномочий Минрегионов в сфере строительной деятельности для дальнейшего эффективного законодательного закрепления.

Список использованной литературы:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.
2. Стан забезпечення містобудівною документацією населених пунктів області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblarch.kr-admin.gov.ua/files/misto.pdf>.
3. Про схвалення розроблених Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства планів імплементації деяких актів законодавства ЄС: Постанова Кабінету Міністрів України від від 04.03.2015 № 162-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/162-2015-p>.
4. Регламент (ЄС) № 305/2011 Європейського Парламенту та Ради від 9 березня 2011 р. // Офіційний вісник ЄС, L 88. – 4 квітня 2011 р. – С. 5–43.
5. План імплементації актів законодавства ЄС з питань технічного регулювання у будівництві: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/document/247993386/Reg_305_2011_1062_2013_157_2014.pdf.



6. Імплементацийний Регламент Комісії (ЄС) № 1062/2013 від 30 жовтня 2013 р. // Офіційний вісник ЄС, L 289. – 31 жовтня 2013 р. – С. 42–43.

7. Делегований Регламент Комісії (ЄС) № 157/2014 від 30 жовтня 2013 р. // Офіційний вісник ЄС, L 52. – 21 лютого 2014 р. – С. 1–2.

8. Про затвердження Порядку реєстрації саморегульованих організацій у сфері архітектурної діяльності: Наказ Мінрегіону України від 13.05.2014 № 137 // Статут Всеукраїнської громадської організації «Гільдія проєктувальників у будівництві» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vugip.org.ua/wp-content/uploads/2014/03/Статут-ВУГІП.pdf>.

9. Про реєстрацію Всеукраїнської громадської організації «Асоціації експертів будівельної галузі» як саморегульованої організації у сфері архітектурної діяльності і внесення відомостей про неї до відповідного державного реєстру : Наказ Мінрегіону від 06.08.2014 № 217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=590358.

10. Про делегування повноважень Мінрегіону щодо проведення професійної атестації експертів саморегульованої організації у сфері архітектурної діяльності – Всеукраїнській громадській організації Асоціація експертів будівельної галузі Наказ Мінрегіону від 16.06.2015 № 138 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=61505.

11. Про реєстрацію Громадської організації «Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури» як саморегульованої організації у сфері архітектурної діяльності і внесення відомостей про неї до відповідного державного реєстру №218 від 06.08.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN005440.html.

12. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20.05.1999 № 687-XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/687-14>.

13. Про затвердження Порядку делегування повноважень саморегульованим організаціям у сфері архітектурної

діяльності : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1369-14>.

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : Закон України від 09.04.2015 № 320-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.

15. Про визнання таким, що втратив чинність, наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України та Державного комітету України по нагляду за охороною праці від 27 листопада 1997 року № 32/288 Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 14 липня 2014 № 193/507 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0867-14>.

16. О внесении изменений в статью 34 Закона Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» : Закон Украины от 05.06.2014 № 1319-VII [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141319.html.

17. Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію і проведення технічного обстеження індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.04.2015 № 79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0547-15>.

18. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим до-

ступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

19. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2014 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/info/4311>.